NRJK
Nationella rådet för
järnvägs- och kollektivtrafikskydd

2018-06-19

Näringsdepartementet

Behov av stärkt skydd för järnvägs- och kollektivtrafik

Inledning

Syftet med detta dokument är att beskriva de åtgärder som Nationella Rådet för järnvägs och kollektivtrafikskydd (NRJK) anser behöver genomföras för att stärka skyddet för järnvägs- och kollektivtrafik samt redovisa det behov av åtgärder som vi bedömer behöver departementets stöd, inte minst utifrån utredningen (tilläggsdirektivet) avseende ny kamerabevakningslag.

Händelser i vårt land och i omvärlden har medfört att säkerhetspolitik och samhällsskydd getts förnyad aktualitet. De senaste åren har terrorattacker och våldsdåd genomförts i åtskilliga städer i västvärlden, inklusive Stockholm

Flera av de senaste terrorattackerna har fokuserat på offentliga platser där transportmedel utgjort såväl mål som medel. Infrastrukturen vad gäller huvuddelen av järnvägs- och kollektivtrafiken är öppen och järnvägstransporter och bytespunkter utgör högriskmål enligt EU-kommissionen och Nationellt Center för terrorhotbedömning (NCT).

Planerade åtgärder från EU-kommissionen

Det finns för närvarande ingen nationell speciallagstiftning eller EU-lagstiftning för att skydda persontransporter på järnväg eller annan kollektivtrafik mot terrorism och allvarlig brottslighet.

Den 15 juni 2017 inledde EU-kommissionen en gemensam bedömning av järnvägsrisker och arbetar vidare med ytterligare åtgärder för att förbättra passagerarnas säkerhet. Kommissionen kommer sannolikt inte att lägga fram ett "security package" med lagförslag som rör järnvägsområdet, en särskild Action Plan har dock beslutats juni 2018.

För vägtransporter utvecklar EU-kommissionen en vägledande verktygslåda för säkerhet där "best practise redovisas". Arbetet fokuserar på lastbilsäkerhet för att minska risken för kapning och stöld av lastbilar som medel för angrepp samtidigt som

ny teknik undersöks såsom system för att undvika kollision och automatisk nödbromsning.

Trygghet i transportsystemet

Det förändrade omvärldsläget och risken för antagonistiska handlingar över hela skalan kan påverka tillgängligheten i transportsystemet negativt och åtgärder kommer att krävas för att förebygga och minimera större störningar som riskerar att bli samhällskritiska. Dessa omvärldsförändringar kan också leda till ökad otrygghet, vilket riskerar att begränsa tillgängligheten till transportsystemet om exempelvis bytespunkter med större folksamlingar upplevs otrygga.

Tryggheten har successivt ökat i betydelse de senaste åren som en viktig välfärdsfaktor och ett attraktivitetsbegrepp. De samhälls- och säkerhetsproblem som uppstått i en del särskilt utsatta områden har sannolikt skapat så stor otrygghet att människor valt att flytta och butiker att stänga och även de delar av kollektiv- och järnvägstrafiken som är anknutna till dessa områden påverkas av ökad otrygghet.

I transportsystemet finns tillfällen och situationer när resan upplevs som otrygg. Det kan vara att gå från busshållplatsen i mörker eller att befinna sig vid en bytespunkt en sen kväll. Bristande trygghet kan leda till oro och ångest, men också att man helt avstår från att göra en resa. Den bristande tillgänglighet som detta leder till begränsar möjligheten att ta del av olika aktiviteter i samhället. Sannolikt påverkas särskilt sårbara och utsatta grupper i större utsträckning än andra och det får anses troligt att t ex kvinnor i vissa lägen överväger alternativa transportmöjligheter.

Brottsförebyggande rådets senaste statistik (NTU 2017) avseende upplevd trygghet visar att hela 30 % av kvinnorna känner sig ganska eller mycket otrygga kvällstid i det egna bostadsområdet, vilket tydligt visar att detta är ett betydande samhällsproblem. Generellt är det sannolikt så att orsakerna till otrygghet kopplad till transportsystemet kan härledas till allt från ordningsstörningar och tiggeri till brottslighet, organiserad brottslighet och oro för terrorangrepp.

Nulägesbeskrivning och förbättringsförslag avseende säkerhets- och trygghetsarbete

Samverkan

Samverkan på nationell nivå bedrivs med syftet att förbättra situationen sedan januari 2017 i NRJK. Trafikverket är f n ordförande men ordförandeskapet är avsett att rotera

på årsbasis mellan de bevakningsansvariga myndigheterna Trafikverket, Transportstyrelsen och Polismyndigheten.

Rådet arbetar med att identifiera, förebygga, förhindra och hantera olagliga handlingar som riktas eller kan riktas mot järnvägs- och kollektivtrafiken – såväl lokal- och regionaltrafik som fjärrtrafik och övrig spårtrafik.

Rådets medlemmar är Polismyndigheten, Transportstyrelsen, Trafikverket, BTO (Branschföreningen tågoperatörerna), Jernhusen, SKL och TF SLL (Trafikförvaltningen Stockholms läns landsting). Säkerhetspolisen och BRÅ är adjungerade.

Samverkan bedrivs också på lokal nivå i stationsråd på större stationer. Exempel på deltagare i ett stationsråd är Trafikverket, Jernhusen, kommunen, Polisen och trafikoperatörer.. BTO bedriver också ett samverkansarbete där flertalet järnvägsföretag samt Jernhusen deltar.

Arbetet inom NRJK koordineras med Järnvägsbranschen Samverkansforum (JBS) arbetsgrupp "säkerhetsinitiativ".

Kameraövervakning

Kameraövervakning behöver utökas och samordnas inom järnvägs- och kollektivtrafiken och dess bytespunkter.

Kameraövervakning finns idag endast på ett begränsat antal järnvägsstationer i landet. Större stationer som t ex Göteborg C, Malmö C övre, Stockholm Södra, Örebro, Linköping och Sundsvall saknar heltäckande kameraövervakning.

Under 2018 – 2020 kommer Trafikverket, om tillstånd beviljas från Länsstyrelsen, att utveckla kameraövervakning på ytterligare 29 stationer.

Respektive fastighetsägare ansvarar för kameraövervakning av sitt område och har därför sitt egna kamerasystem. Samarbetet kring kameraövervakning mellan aktörerna kan förbättras, exempelvis genom videodelning.

Polismyndigheten inkommer kontinuerligt med begäran om att exportera videomaterial från de stationer som har kameraövervakning. Videomaterialet används som bevismaterial för brott som har begåtts på järnvägsstationer.

Kameraövervakning ombord på tåg sker i mycket begränsad omfattning. Rättsläget är oklart vilket medför att länsstyrelserna tillämpar lagstiftningen olika.

Som ett exempel kan nämnas att när det gäller kollektivtrafiken i Stockholms län, för vilken trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting ansvarar genom AB SL, så finns omfattande kameraövervakning i tunnelbanan (där tillståndsfrihet råder) men mer begränsad på pendeltågstationer och ytterst begränsad när det gäller spårvägshållplatser. När det gäller bussterminaler och större trafiknoder som inte är kopplade till spårtrafiken så finns i princip ingen kameraövervakning alls. I t ex Stockholm använder Polismyndigheten med stor framgång det inspelade materialet för att utreda brott. Bl a kunde attentatsmannen på Drottninggatan 7 april 2017 spåras via SL:s kamerasystem.

Nuvarande tillståndsplikt för stationer och allmänna transportmedel bör ersättas med en anmälningsplikt på samma sätt som för tunnelbana. För kameraövervakning av tunnelbanestation och tunnelbanevagn krävs f n enbart en anmälan enligt dagens kameraövervakningslag. Denna modell med anmälningsplikt bör gälla för hela kollektivtrafiken oavsett trafikslag och järnvägssystem inklusive fordon och bytespunkter.

Bevakning med polis, ordningsvakter och väktare

Ordningsvakter och väktare finns på ett begränsat antal stationer.

I dagsläget upphandlar respektive aktör bevakning av sitt eget område. Aktörer som upphandlar bevakning är Jernhusen, Trafikverket, kommunen och trafikoperatörer och vissa kollektivtrafikmyndigheter, t.ex. i Stockholm. Stora samordningsvinster finns avseende gemensamma upphandlingar, koordinering och arbetsledning.

En av förutsättningarna för att öka ambitionsnivån för trygghet på stationer är att polisens engagemang för skydd av järnväg och kollektivtrafik ökar. Polisen behöver i större omfattning finnas närvarande på stationer. Den polisiära närvaron är idag främst kopplad till ingripanden vid pågående brott.

Trygghets- och säkerhetscentral

Flera aktörer har trygghets- och säkerhetscentral, endera i egen regi eller upphandlad.

- Trafikverket har upphandlat larmcentral med bevakningsföretaget Nokas.
- Jernhusen har för den egna verksamheten och för Svenska Reseterminaler AB (SRAB) egen larmcentral (H24)..
- Trafikförvaltningen i Stockholm har egen trygghetscentral för hela sitt trafiknät.
- BTO-medlemmen SJ har upphandlat en rikstäckande larmcentral för hantering av ordningsstörningar ombord på SJ:s tåg.

- Polisen har egna ledningscentraler.
- Kommunerna har oftast upphandlade larmcentraler.

Stora samordningsvinster kan uppnås genom att etablera en gemensam trygghets- och säkerhetscentra med gemensamma resurser avseende väktare och ordningsvakter. Trygghets- och säkerhetscentraler ska bland annat ansvara för visuell rondering och vara en samordningsfunktion för exempelvis ordningsvakts- och polisinsatser. Exporter av inspelat material till polisen sköts även härifrån.

Organisering av stationsförvaltning

Stationsförvaltningen för järnväg i Sverige är uppdelad mellan ett flertal aktörer och övergripande ansvar saknas.

Trafikverket ansvarar för förvaltning av 550 stationer. Av dessa 550 stationer hyr Svenska reseterminaler AB (SRAB) väntsalsfunktion i ca 140 stationshus. Jernhusen äger de största stationshusen (ca 35 st) och i enstaka fall är det Trafikverket som äger stationshus (5 st). De flesta stationshus ägs av kommuner.

Kommuner äger resecentrum, parkeringshus, ankomsttorg etc.

Det är vanligt förekommande att stationens aktörer har olika ambitionsnivåer för skyddsåtgärder.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

I den svenska översättningen av artikel 26 i tågpassagerarförordningen har "Station manager" översatts till stationsförvaltare. Artikel 26 har främst tillämpats utifrån trafiksäkerhet i Sverige. Enligt förordningen ska fördefinierade säkerhetsnivåer för järnvägsstationer beslutas av offentliga myndigheter vilket inte har genomförts för security i Sverige. Utifrån säkerhetsnivåerna ska tillsyn av security för järnvägsstationer genomföras men det genomförs ej idag.

Artikel 26 Resenärernas personliga säkerhet

Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare ska i samförstånd med de offentliga myndigheterna vidta lämpliga åtgärder inom sina respektive ansvarsområden, och anpassa åtgärderna till den säkerhetsnivå som fastställs av dessa myndigheter, för att säkerställa resenärernas personliga säkerhet på järnvägsstationer och

ombord på tågen och för att hantera risker. De ska samarbeta och utbyta information om de bästa metoderna för att förebygga handlingar som sannolikt kan försämra säkerhetsnivån.

Article 26 Personal security of passengers

In agreement with public authorities, railway undertakings, infrastructure managers and station managers shall take adequate measures in their respective fields of responsibility and adapt them to the level of security defined by the public authorities to ensure passengers' personal security in railway stations and on trains and to manage risks. They shall cooperate and exchange information on best practices concerning the prevention of acts, which are likely to deteriorate the level of security.

Behov av lagstiftning och föreskrifter

Nedan sammanfattas de utvecklingsbehov som NRJK identifierat vad avser lagstiftning och föreskrifter för förbättrat skydd av järnvägs- och kollektivtrafik.

Järnvägs- och kollektivtrafikskyddslag

Jämfört med luftfartsskydd, hamnskydd och sjöfartskydd är dagens lagstiftning och föreskrifter för skydd av järnvägs- och kollektivtrafik avsevärt svagare. Dagens lagstiftning återfinns i järnvägslagen, ordningslagen och föreskrifterna om transport av farligt gods på järnväg (RID-S). Dock omfattar ordningslagen idag enbart busstrafik, tunnelbana och spårväg, medan ordningsfrågor i järnvägstrafik hanteras i järnvägslagen.

Vissa delar av lagstiftningen för luftfartskydd, hamnskydd och sjöfartsskydd borde kunna användas som förlaga till ny lagstiftning gällande för järnvägs- och kollektivtrafiksektorn i syfte att öka securitynivån.

Förslag på innehåll i en järnvägs- och kollektivtrafikskyddslag:

- Transportstyrelsen bör utses till föreskrivande myndighet och tillsynsmyndighet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd.

- Lagstiftningen bör utformas så att befogenheter anpassas utifrån olika hot- och skyddsnivåer).
- Krav på ett SMS (Security Management System) bör införas för alla som har tillstånd inom järnvägs- och kollektivtrafiksektorn samt även stationsförvaltarrollen, där tillstånd inte krävs idag.

- Krav på lokala ordnings- och säkerhetsregler (securityprogram) bör införas för stationer och trafiksystem och godkännas av Transportstyrelsen.

- Brott mot kollektivtrafikföretagens samt infrastrukturförvaltarens ordnings- och säkerhetsregler (securityprogram) bör vara straffsanktionerade enligt lag.

- Behörighet för järnvägens och kollektivtrafikens säkerhetspersonal/företrädare att vid behov kontrollera ID, undersöka bagage och utfärda ordningsbot (motsvarande) vid brott mot ordnings- och säkerhetsregler (securityprogram) bör införas.

Lag om hittegods

- Ökad möjlighet till att arbeta förebyggande genom t ex rätt att forsla undan och förverka kvarlämnat gods utan att behöva tillämpa lagen om hittegods bör införas.

Järnvägslagens och ordningslagens sanktioner

Skärp lagstiftningen genom bland annat införande av kraftigare sanktioner avseende obehörigt spårbeträdande och obehörigt beträdande av andra delar av järnvägs- eller kollektivtrafikanläggningar som ej är öppna för allmänheten.

Ordningslagen och järnvägslagens avsnitt om ordning bör samordnas

Det bör utredas om ordningslagens avsnitt om ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik också bör omfatta järnväg. En trafiktjänsteman har enligt ordningslagen i vissa avseenden större mandat att upprätthålla ordning och säkerhet inom spårväg och tunnelbana än vad en befattningshavare i ordnings- och säkerhetstjänst enligt järnvägslagen har inom järnvägssystemet.

Bland annat finns i ordningslagen ett uttryckligt förbud mot att beträda fordons utsida (tågsurfning) och att vidröra manöver- och signalanordningar eller på annat sätt hindra trafikens behöriga gång. Någon motsvarande reglering finns inte i järnvägslagen.

Sammanfattningsvis ser vi en stor fördel i att regleringen av ordning och säkerhet inom järnvägs- och kollektivtrafiksektorn samlas i en och samma lag. Det underlättar inte minst ordningshållningen på de kombinerade järnvägs- och tunnelbanestationer som nu blir allt vanligare.

NRJK
Nationella rådet för
järnvägs- och kollektivtrafikskydd

2018-06-19

Huruvida den rätt att använda visst våld för att genomföra tjänsteåtgärd, som idag finns för säkerhets- och ordningspersonal vid järnvägssystem, även bör omfattat övrig kollektivtrafik bör utredas på nytt. I det ursprungliga förslaget till ny ordningslag 1993 föreslogs den möjligheten, men togs bort efter remissbehandlingen. En förändrad omvärld kan motivera att frågan på nytt aktualiseras.

Kamerabevakningslag

Den tidigare kameraövervakningslagen liksom den nya kamerabevakningslagen försvårar övervakning av allmänna platser inom järnvägssystemet, trots den ökade hotbilden. Dagens tillståndsförfarande är komplicerat, omfattande och Länsstyrelsernas bedömningar är inte likartade över landet. De långa ledtiderna för tillståndsansökning (upp till 12 månader) försvårar det brottsförebyggande arbetet.

NRJK delar inte kamerautredningens bedömning att det saknas skäl till att göra undantag från tillståndskravet avseende järnvägstrafik och annan kollektivtrafik än tunnelbana. Intrånget i resenärernas personliga integritet överväger inte den minskade risk att bli utsatt för brott som kamerabevakning bidrar till. Därför anser NRJK att stationer, järnvägsfordon samt platser i anslutning till järnvägsspår som allmänheten har tillträde till inte ska omfattas av tillståndsplikt för kamerabevakning.

Tillståndsplikten bör ersättas med anmälningsplikt inom hela kollektivtrafiken och landets olika järnvägssystem. Kamerabevakningslagen behöver, med hantering inom ramen för regeringens tilläggsdirektiv 2017:124, ge möjlighet till kameraövervakning utan tillståndsplikt för hela järnvägs- och kollektivtrafikområdet.

NRJK står till förfogande i de fall fortsatt dialog efterfrågas varvid undertecknad utgör kontaktperson.

Enligt NRJK uppdrag,

Anders Landén,
Ordförande i Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Säkerhetsdirektör Trafikverket
anders.landen@trafikverket.se
072-1412674